



O Aperfeiçoamento das Atividades Americanas Contra os Insurgentes

Repensando os Riscos e Desenvolvendo uma Estratégia Nacional

Sarah Sewall

A ATUALIZAÇÃO DA DOCTRINA americana das operações de contra-insurgência vem sendo recebida com grande entusiasmo, pois já se encontrava ultrapassada, necessitando, portanto, ser atualizada. Porém, a realidade é que a nova doutrina militar não responde a dois desafios cruciais que permanecem limitando o seu sucesso. Em primeiro lugar, a alteração da abordagem do confronto de riscos em uma cultura político-militar hostil bem como a sua própria história institucional. Uma outra questão-chave é a necessidade de que todos os integrantes do governo americano compartilhem da mesma definição, tendo como pressuposto a expectativa de um confronto contra os insurgentes. Se os Estados Unidos preparam-se para enfrentar os insurgentes no futuro — e muitos poderiam argumentar que, no âmbito mundial, a maioria das guerras consiste essencialmente de combate contra insurgentes — portanto teremos que enfrentar esta questão sem o compromisso de que a doutrina militar possa resolvê-la.

Revendo a Doutrina Militar

Em fevereiro de 2006, diversos grupos de especialistas fizeram uma revisão detalhada do Manual de Campanha FM 3-07.22, *Counterinsurgency Operations*. Esse grupo reuniu uma equipe inédita integrada por veteranos do Vietnã e de El Salvador, representantes de organizações não governamentais de direitos humanos, organizações internacionais, especialistas em assuntos acadêmicos, representantes de agências civis, jornalistas e militares americanos e estrangeiros. Chefiado pelo General David Petraeus, Comandante do Centro de Armas Combinadas (CAC) do Exército Americano no Forte Leavenworth, esse grupo tinha como objetivo tornar a antiga doutrina terrestre e naval americana compatível com às questões atuais do confronto contra insurgentes. A doutrina precisava ser atualizada urgentemente com o propósito de incluir a tecnologia da modernidade, a capacitação militar e os conceitos operacionais para a criação de um novo tipo de forças armadas, equipadas para enfrentar a organização terrorista global e, assim sendo, estar em melhor capacitada para fazer face a realidade da política moderna.

Sarah Sewall é diretora do Centro Carr para Política dos Direitos Humanos na Escola de Governo Kennedy, em Harvard, onde ensina cursos de política exterior e conduta de guerra. Também dirige o programa de Segurança Nacional e Direitos Humanos, atualmente focados nos aspectos éticos e operacionais da contra-insurgência. Sewall serviu como Vice-Assistente da Secretaria de Defesa em Assistência Humanitária e Estabelecimento da Paz na administração Clinton, quando recebeu a Medalha de Excelência em Serviço Público do Secretário de Defesa. Antes disso, serviu durante seis anos como Conselheira de Política Exterior para o Senador Líder Majoritário George J. Mitchell. Foi nomeada para o Comitê Político Democrático e foi membro do Grupo de Observadores do Controle de Armas no Senado. É membro do Comitê de Aconselhamento Acadêmico do Centro de Análises Navais, do Comitê da Academia Nacional sobre Informação Ofensiva em Assuntos de Guerra e fundadora do Projeto Nacional Boot Camp da Casa Branca. Sewall formou-se pela Universidade de Harvard e pela Universidade de Oxford como uma graduada Rhodes e está escrevendo um livro sobre o perigo da guerra para os civis.

Ainda mais crítico, a atualização da doutrina deve equacionar os difíceis dilemas e realidades enfrentados na luta contra os insurgentes. Isso reflete as lições aprendidas anteriormente em operações britânicas, francesas e inclusive a experiência americana na Guerra do Vietnã. Ironicamente, esses fatos reais sobre as experiências de confronto contra os insurgentes representam o maior desafio para as forças americanas. Em primeiro lugar está a necessidade de se aceitar o risco físico para o pessoal na busca dos objetivos políticos e militares pretendidos. Tal fato constitui um desafio particular para o Exército Americano, o qual foi ilustrado por Russell Weigley em duas décadas de trabalhos sobre o desenvolvimento de uma política de guerra, que institucionalmente minimiza

Para alcançar o sucesso político e militar é necessário assumir mais risco, aumentar seu nível de tolerância, talvez como a única possibilidade de que possa acontecer o sucesso contra-insurgentes.

esses riscos. Um segundo aspecto refere-se à necessidade de uma estratégia integradora do Governo em uma era, na qual o militar constitui o primeiro e último recurso da política americana, quando muitas oportunidades dentro do Governo são desperdiçadas.

Ultrapassando o paradigma convencional. Por décadas, o Exército americano em particular minimizou a necessidade de preparar-se para as operações de contra-insurgência — um tipo de conflito desorganizado e ramificado que somente pode ser vencido de forma progressiva. Uma razão que justifica ignorar esse conflito e que assim como foi no Vietnã, terrivelmente abaixo dos níveis, o confronto contra os insurgentes é muito difícil de ser bem conduzido. Relacionado a esse fator, o confronto eficiente contra os insurgentes contradiz as preferências americanas. A cultura americana e a doutrina militar preferem o combate solucionado tecnologicamente com uma decisiva e massacrante explosão. Os

americanos apreciam a clareza do branco e do preto e, historicamente, demonstram ter tido pouca paciência para a discussão de assuntos complexos e de compromissos extensos. Nós americanos também gostamos de vencer dentro de nossos parâmetros. E, com a exceção do Vietnã, os Estados Unidos têm sido extremamente bem-sucedidos nos últimos confrontos na guerra.

A maioria dos esforços americanos no período pós-Vietnã esteve centralizada em conceitos de guerra linear, decisiva e organizada. Tendo como respaldo a Doutrina de Powell, as Forças Armadas preparam-se para lutar e vencer conflitos convencionais. O planejamento americano prioriza um grande número de oficiais, o emprego de armamento pesado de longo alcance e uma força de operação excepcional no nível estratégico e tático. No caso da ocorrência de uma guerra não convencional, as forças especiais americanas serão empregadas. A negação de conflitos desorganizados, multidimensionais e duradouros não tem sido uma estratégia adequada.

Os Estados Unidos montaram suas estratégias e unidades para enfrentar confrontos convencionais e nossas forças não estão adequadamente preparadas para lutar em qualquer conflito que não se encaixe nesse paradigma. Porém, esse tem sido o tipo de combate enfrentado pelos americanos depois da Operação *Desert Storm*. Durante a década de 90, as forças militares e navais foram bem-sucedidas nos conflitos de pequena escala no Haiti e em Kosovo. Desde o 11 de setembro, com exceção do primeiro mês da invasão do Iraque, todos os confrontos das forças americanas no Afeganistão, Iraque e outros têm sido desorganizados e com múltiplas dimensões contra os insurgentes.

Desafios Institucionais e Culturais. Os militares americanos, tardia ou lentamente, reconheceram a necessidade de enfrentar os desafios do combate contra insurgentes. Grande quantidade de energia tem sido direcionada para promoção de mudanças, incluindo a revisão da doutrina, reavaliação do treinamento, reestruturação das organizações, aumento do emprego de outros elementos como, por exemplo: forças especiais, unidades de



Departamento de Defesa

Um soldado do Exército dos EUA faz uma oração por um colega falecido em Hit durante uma cerimônia comemorativa, no Iraque, 3 de dezembro de 2006.

inteligência, militares de infantaria ou polícia militar, introduzindo novos equipamentos e até mesmo, drasticamente, reestruturando o currículo das escolas militares. Tais mudanças constituem um esforço para captar as visões e o aprendizado obtido no decurso dessas operações. Essa idéia de transformação contradiz com as mudanças centradas na informação e na tecnologia, sendo priorizada dentro do processo de restauração. O processo da mudança apóia-se na visão e na liderança de homens-chave do Exército como, por exemplo, o General Peter Chiarelli, Comandante do Corpo Multinacional do Iraque e o General Petraeus, Comandante do CAC. Esses oficiais estiveram em contato com a realidade da Operação *Iraqi Freedom* e reconhecem a responsabilidade do preparo de oficiais para enfrentarem a realidade dessa guerra e não para a guerra que eles gostariam de enfrentar.

Assim mesmo, eles não deveriam ser iludidos quanto à simplicidade desse conflito. Existe uma razão pela qual o T.E. Lawrence comparava o enfrentamento de guerrilhas a tomar sopa

com garfo. Ainda permanece inconstitucional dentro das Forças Armadas — e anticultural nos Estados-Unidos, a preparação para um conflito com as características do confronto contra os insurgentes. As operações de contra-insurgência, assim como o desafio do enfrentamento de terroristas, requerem que os americanos aceitem uma definição diferente para o conflito.

Riscos no Confronto Contra-Insurgência

A contra-insurgência envolve um maior nível de riscos, comparando-se com os conflitos convencionais. O conceito de risco empregado nesse artigo difere do conceito usado para descrever o combate convencional. No vocabulário militar, risco refere-se à probabilidade e severidade da perda, envolvendo perigo para o pessoal, o equipamento e a missão. A administração do risco requer sua avaliação e os benefícios em prol da missão. Em 2003, os comandantes americanos anunciaram que iriam aceitar um risco, quando enviaram um pequeno efetivo de oficiais combatentes ao coração



Departamento de Defesa

Um fuzileiro naval dos EUA conversa com um agricultor local depois de descobrir materiais para a fabricação de explosivos improvisados durante a Operação Koa Canyon, 23 de janeiro de 2006.

do Iraque sem aguardar o apoio aéreo para minimizar as forças iraquianas; a audácia das explosões na marcha sobre Bagdá constituiu-se num exemplo adicional de risco assumido.

Uma operação contra-insurgente possui um tipo diferente de tolerância ao risco. Na contra-insurgência, há uma relação direta entre impor limites no uso da força e obter o sucesso no decorrer da missão. A tensão entre os riscos humanos e o sucesso da missão não pode ser resolvida com o aumento da potência de fogo, dos efetivos ou da velocidade. O que pode parecer uma vantagem estratégica em um conflito convencional pode caracterizar a confiabilidade em um conflito contra-insurgente. Comandan-

tes bem-sucedidos reconhecem esse fato. No Iraque, por serem prudentes, alguns impõem leis ainda mais restritivas ao engajamento do que na concepção comum de autodefesa como por exemplo, responder apenas ao fogo real somente se o atirador puder ser identificado. Considere o exemplo do Tenente-Coronel Chris Hughes, do 327º Batalhão de Infantaria, que foi homenageado pelo Presidente Bush ao decidir um encontro potencialmente explosivo com civis iraquianos em Najaf. Hughes respondeu a uma manifestação, de crescente violência, de um grupo de centenas de manifestantes revoltosos, determinando aos seus soldados que ajoelhassem e apontassem suas armas para o chão. Essa foi uma resposta eficiente, porém nada convencional. Considere também todas as oportunidades em que militares da Marinha americana empregaram métodos não letais ou aguardaram um tempo adicional para não transformar um incidente em uma tragédia. Não há dúvidas de que limitar o emprego da força aumenta o risco das tropas no combate contra insurgentes. Porém, esse tipo de combate implica em aumentar o risco físico das forças em busca do aumento da possibilidade de um sucesso estratégico posterior.

Este é um requisito operacional e não uma preferência normativa. Esses aspectos devem ser levados em consideração no planejamento e na conduta das operações de contra-insurgência. A diferença no risco ajuda a entender o motivo pelo qual o combate contra insurgentes requer ações e raciocínios intuitivos, por parte das forças militares, particularmente com relação à ênfase atribuída à proteção das forças. As falhas em entender o porquê e como os níveis de risco diferem em um combate dessa natureza, podem minimizar as possibilidades de sucesso das operações contra os insurgentes.

A tolerância do risco está refletida nos níveis estratégicos e operacionais durante o planejamento da campanha quando as forças e capacidades são distribuídas estrategicamente.

No nível tático, o direcionamento da relação entre a escala das forças e a especificação das regras de engajamento desempenha um papel central, dando forma ao risco. As forças americanas assumem uma posição diferente quanto à postura e proteção das forças, tendo como base diversos fatores, incluindo objetivos políticos, avaliação da ameaça e natureza da missão. De acordo com a lei, políticas e doutrina, as forças americanas geralmente procuram minimizar os riscos ao máximo possível. Os combates contra os insurgentes têm uma forma particularmente dinâmica, descentralizada e tridimensional devido aos níveis estratégicos, operacionais e táticos da operação, sendo mais interdependentes entre si, quando comparados a uma operação convencional típica. Além disso, uma outra diferença é que o sucesso da operação não depende exclusivamente dos meios militares. Em ambos, o nível de ameaça e o foco no esforço tático podem variar dramaticamente entre os setores com o passar do tempo. Além disso, considerações políticas devem ter primazia, sendo a mais ampla, a necessidade de criar e dar apoio à legitimidade da nação hospedeira. Por essas razões, o foco a curto prazo na minimização dos riscos das forças contra-insurgentes, pode ironicamente aumentar o risco das campanhas maiores, incluindo a vulnerabilidade das forças americanas a longo prazo.

Claramente, muitos grupos de insurgentes evidenciam atitudes diferenciadas sobre risco — risco de sua própria força militar e risco para os civis — complicando ainda mais os desafios enfrentados pelas forças americanas. Fatores culturais, políticos e religiosos, dentre outros, com frequência influem os insurgentes, com significativa tolerância aos casos. Os Estados Unidos vagarosamente aceitaram isso no Vietnã. Atualmente, as forças americanas enfrentam o desafio de um inimigo apto para executar missões suicidas e inverter as leis da guerra, colocando em risco os civis. Essas atitudes dos insurgentes e suas táticas minimizam as abordagens racionais do risco, ampliando os desafios dos americanos no campo de batalha.

Aumentar a segurança das forças americanas inclui conceitos e ações, e medidas passivas e ativas. Conceitos operacionais e táticos, técnicas

e procedimentos podem enfatizar a minimização ou pressuposição dos riscos. Medidas passivas incluem melhorar a inteligência, as forças militares e os veículos pesados armados. As medidas passivas frequentemente nivelam uma grande confiança no uso da força. Essa confiança tem várias dimensões, incluindo a velocidade e frequência do emprego de meios cinéticos e não cinéticos, a aplicação de níveis elevados de força, a grandes distâncias ou com menor confiabilidade na identificação do alvo.

Quando a força de proteção maior se envolve, os resultados e decisões podem produzir uma infinita cadeia de efeitos negativos. Por exemplo, se os comandantes podem decidir trabalhar com uma tropa de grande efetivo e fortemente armada, eles podem confiar no

A cultura americana e a doutrina militar preferem o combate solucionado tecnologicamente com uma decisiva e massacrante explosão. Os americanos apreciam a clareza do branco e do preto e, historicamente, demonstram ter tido pouca paciência para a discussão de assuntos complexos e de compromissos extensos. Nós americanos também gostamos de vencer dentro de nossos parâmetros.

apoio aéreo, em detrimento do emprego da Infantaria, quando se sabe que é a arma mais eficaz ou podem ainda ordenar que os veículos se desloquem rapidamente e em alta velocidade. Algumas vezes essas ações são inteiramente apropriadas.

Entretanto, cada um desses exemplos pode repercutir em efeitos secundários. Um extenso comboio pode limitar a flexibilidade e a inteligência em detrimento da força aérea; pode levar a um maior uso da potência de fogo do que seria necessário para alcançar um objetivo e aumentar a velocidade dos veículos; podendo

ainda e inadvertidamente antagonizar ou atingir os civis. Esses resultados são inconsistentes com os princípios eficientes do confronto contra insurgentes.

De fato, a tolerância das causalidades a curto-prazo está diretamente relacionada com as estratégias de sucesso. Esse paradoxo central é observado no novo manual de contra-insurgência: quanto mais a força é protegida menos seguro você ficará. Porém, esse ponto não é ainda amplamente entendido ou aceito dentro dos círculos americanos.

Os combates contra os insurgentes têm uma forma particularmente dinâmica, descentralizada e tridimensional devido aos níveis estratégicos, operacionais e táticos da operação, sendo mais interdependentes entre si, quando comparados a uma operação convencional típica.

O valor estratégico da tolerância de risco. O aumento do risco esta implícito nos propósitos de se aumentar a legitimidade nas Nações hospedeiras e o sucesso geral das contra-insurgências. A ampliação desse risco é crítico em cada objetivo a seguir:

- ***Minimizar o Impacto sobre os Civis e sua Reação.*** As operações de contra-insurgência devem restaurar a segurança e a rotina para a população. A operação deve ser conduzida de modo a aumentar a legitimidade por parte da nação hospedeira. Obter o apoio passivo ou ativo da população local baseia-se amplamente no grau de confiança da nação hospedeira e não no fato de que os insurgentes podem garantir um futuro mais seguro. Confiar no emprego da força ou no uso da potência de fogo de forma rotineira e em sua capacidade máxima (e não mínima) pode causar danos aos civis e dessa forma antagonizar a população local. Tais ações podem ser muito prejudiciais, afetando as atitudes e motivações de civis simpatizantes ou

neutros, aniquilando os informantes locais e a possibilidade de cooperação e, em contrapartida, obterão afinidade, apoio e recrutamento pela causa dos grupos de insurgentes. Se as operações militares americanas não forem conduzidas com uma significativa tolerância pelo risco, elas farão mais inimigos em vez de eliminá-los.

- ***Facilitar operações integradas.*** A maior aceitação do risco é essencial para a criação de um nível maior de segurança para os civis necessário à expansão das ações contra os insurgentes. Os militares isolados não podem prover a reconstrução econômica, a reforma política e a assistência social em forma escalonada ou durante o longo combate contra os insurgentes. Os atores civis incluem: outras agências do Governo americano, consultores, organizações nacionais e internacionais, agências da nação hospedeira e organizações não governamentais, capazes de operar com segurança e eficácia no campo de batalha. A natureza precisa ou o grau de segurança requerido pelos diferentes tipos de atores e organizações ainda não estão claramente definidos bem como as maiores necessidades militares, quanto a maior clareza de seus argumentos. Obviamente quanto mais seguro for o ambiente, mais eficientes serão os esforços não militares. Na ausência de segurança adequada, os esforços não militares contra-insurgentes não podem ser sustentados e as possibilidades de sucesso estratégico ficam bastante reduzidas.

- ***Demonstrar os valores americanos.*** Os limites por parte das forças americanas podem aumentar as percepções positivas dos Estados Unidos e por extensão da nação hospedeira. O uso controlado da força e a maior tolerância do risco demonstram o compromisso americano com maiores níveis de moral, ética e padrões legais. Além de evitar danos para a reputação dos Estados Unidos e da nação hospedeira, tais limites oferecem um modelo de conduta preferível para a população local e, também, para as forças de segurança da nação hospedeira. Os oficiais americanos lamentam, com frequência, a inadequação dos esforços de comunicação do Governo na guerra atual, assim como no combate maior contra o terrorismo. As

ações americanas provavelmente dispõem dos meios mais eficazes de comunicação. Quando as ações dos Estados Unidos são coerentes com os valores americanos, as operações de inteligência podem ser mais eficientes em contraste com os valores e ações dos Estados Unidos e da nação hospedeira para com os insurgentes ou terroristas. Exemplos concretos e consistentes, juntamente com a experiência pessoal da população civil, constituem o mais forte caminho na direção da propaganda contra os insurgentes.

• **Demonstração da resolução americana.** A aceitação de maior risco, quando compreendido e aceito pelos Estados Unidos, pode também orientar a força americana na busca do sucesso. As forças americanas continuam com o temor de que o aumento do número de baixas possa diminuir a aprovação ou mesmo o apoio à guerra dentro do território americano. A baixa tolerância ao risco, por outro lado, particularmente fora do contexto dos conflitos convencionais — aumenta essa percepção, mas por outro lado aumenta ainda mais o risco de todos os americanos.

Sendo assim, mesmo onde a intensidade da violência seja alta é muitas vezes contraproduativo usar a força de um modo que possa minar a proposta estratégica contra os insurgentes — mesmo que isto seja o aprovado pela doutrina de treinamento convencional. A ênfase no escalonamento do uso da força no Iraque reflete o crescimento da consciência desse problema.

Resumindo, apesar de a aceitação do conflito somente não garantir o sucesso, isto permanece sendo fundamental como parte da estratégia contra-insurgentes. Para alcançar o sucesso político e militar é necessário assumir mais risco, aumentar seu nível de tolerância, talvez como a única possibilidade de que possa acontecer o sucesso contra-insurgentes.

Mudando dos princípios para a ação. O novo Manual de Campanha para a contra-insurgência reconhece a necessidade de tolerância ao assumir riscos maiores. É mais difícil que esse princípio se transforme em ação, além da simples aceitação teórica da tolerância ao risco. Aumentar a tolerância, ao assumir risco, tem implicações óbvias desde a rotina até o deslocamento de tropas, treinamento de militares, educação e doutrina. Também deve ser equacionado no



Departamento de Defesa

Um integrante do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA olha fotos da sua família enquanto descansa em Karma, Iraque, 2 de fevereiro de 2006.

contexto operacional e antecipado das tarefas das tropas no amplo espectro das capacidades para incluir apoio logístico e médico. Por exemplo, um dos maiores êxitos das unidades na Operação *Iraqi Freedom* residiu na potência de fogo, adicionada ao uso dos especialistas de inteligência e ao emprego com maior frequência de pequenas patrulhas. Vale notar que os civis no Governo devem também reconhecer a questão de assumir maior tolerância ao risco, caso pretendam obter mais eficiência na operação de combate aos insurgentes.

Existem muitas razões práticas e conceituais de resistência ao novo conceito de se assumir riscos. Primeiro, por décadas a doutrina e o treinamento convencional priorizaram a potência de fogo e a tecnologia nas operações, assim como aumentaram a importância das medidas de proteção das forças. Essa tem também sido priorizada na parte decisiva e final das operações, tal como ocorreu durante

as ações de estabilização nos Bálcãs. A maior aversão da sociedade americana ao risco tem ajudado a criar uma cultura político-militar que, em termos relativos, tem sido um escudo ao risco.

Além do mais, a natureza inerente das operações de contra-insurgência possui barreiras adicionais para se assumirem maiores riscos na prática. Por outro lado, a conduta bem-sucedida da contra-insurgência requer o fortalecimento dos comandantes dos pequenos escalões com maior flexibilidade para se adaptarem as condições e oportunidades locais. Para operações com elevado grau de flexibilidade é essencial a descentralização das responsabilidades, embora isso possa criar barreiras psicológicas adicionais, reduzindo-se a ênfase na proteção da força.

O problema está amplificado pela falta aparente de uma vantagem imediata e concreta para se assumir um risco maior. O sucesso das operações de contra-insurgência dificilmente é avaliado. Ao invés de uma radical e decisiva vitória tática militar ou política, o êxito muitas vezes reside em uma simples redução dos efeitos contraprodutivos. Além disso, justificar a decisão é fácil quando no final da operação a elevação é completamente conquistada, apesar das perdas humanas que ocorreram. Quando maiores riscos simplesmente impedem a conquista de objetivos operacionais — sem oferecer progresso mensurável — talvez seja difícil de sustentar a posição de assumir o risco a longo prazo. Isso é particularmente provável em operações descentralizadas, quando um comandante de unidade tiver dificuldades para executar uma missão mais abrangente. Calculado em um contexto estritamente militar, a análise custo/benefício da força de proteção pode produzir um equilíbrio que não requer um entendimento maior e mais efetivo dos propósitos da campanha política.

Por todas essas razões, talvez seja necessário superestimar o requisito de assumir risco nas doutrinas e nos treinamentos, para que os soldados possam entender e agir de acordo. As operações de contra-insurgência enfrentam uma história institucional prática e um conjunto de antecedentes que apontam para uma direção diferente. Há obviamente riscos que com maior ênfase serão percebidos como perdidos

em uma adequada força de proteção. Sendo assim, como o regulamento sobre engajamento reforça o requisito da autodefesa, da mesma forma, qualquer risco ou reorientação de uma operação contra-insurgentes deve enfatizar a contínua centralização na autodefesa, até mesmo quando o escalonamento da força tiver que ser controlado de modo mais estrito.

De acordo com qualquer mudança sustentada, deve haver uma ampla apreciação do relacionamento entre a assunção dos riscos com o sucesso da missão e com o êxito da estratégia contra-insurgentes. Essa é uma conclusão lógica dos esforços emergentes para se definir e implementar medidas de escalonamento de forças. Para evitar criar novos inimigos em vez de eliminar determinadas operações, para demonstrar profissionalismo, distinção moral e compromisso das forças americanas e para capacitar atores não americanos e civis para assumir responsabilidade pelo esforço contra os insurgentes, as forças militares devem tolerar um nível de risco maior em operações de combate a esse tipo de inimigo.

Também é importante que líderes civis possam endossar e explicar estes pré-requisitos operacionais além de garantir que o setor público americano aceite a operação contra-insurgentes. Nosso sistema democrático de governo e a característica voluntária das Forças Armadas requerem que todos os americanos aceitem assumir riscos para sermos bem-sucedidos contra os insurgentes. Por outro lado, o aumento da tolerância para assumir riscos deve ser levado em consideração em todos os aspectos das operações de contra-insurgência, desde o momento da mais crítica decisão da autoridade, no âmbito nacional, para se iniciar uma campanha contra-insurgentes. Ao mesmo tempo em que seja difícil aceitar assumir riscos pelos cidadãos americanos, a capacidade dos Estados Unidos é vital para enfrentar uma guerra prolongada.

Estratégia Nacional de Contra-Insurgência

Dada a concepção real do pensamento e da palavra oficial a respeito da contra-insurgência durante o passado e nas últimas quatro décadas, existe um vago entendimento sobre esse tipo



Departamento de Defesa

Membros do conselho municipal e chefes de departamentos da cidade participam em discursos no hospital da cidade de Iskandaryah, Iraque, 19 de novembro de 2005.

de combate por ambos os atores, militares e não-militares. Em um esforço para cobrir o lacuna de conhecimentos em todos os níveis do Governo americano, o anteprojeto do Manual de Campanha oscilou com dificuldade entre um guia estratégico e uma minúcia de táticas, técnicas e procedimentos. Os autores reconhecem os perigos de não possuir um manual de campanha de fácil interpretação pelos soldados, mas ao mesmo tempo reconhecem que o documento também tem o papel de informar uma audiência maior, sobre os princípios e requisitos de uma contra-insurgência. O processo de inter-relacionamento entre a decisão política por um lado e os requisitos militares por outro é surpreendente na contra-insurgência. E, enquanto o militar deseja informar o Governo dos Estados Unidos sobre o tema, ultimamente a liderança civil deve assumir a responsabilidade de criar uma mega-doutrina de contra-insurgência.

Elaborando uma doutrina nacional. Um dos aspectos mais surpreendentes do Manual de Campanha é a primazia que o mesmo confere ao nível político. O manual descreve

a doutrina militar, ainda que reconheça que o contexto militar do trabalho e os meios militares possuem um papel limitado na campanha contra-insurgentes. A reforma política, as estratégias de comunicação, os esforços do desenvolvimento econômico e as atividades civis são aspectos críticos de uma contra-insurgência. Entretanto, é inquestionável que o sucesso final da contra-insurgência está no desafio da concepção civil da operação e na resposta do Governo americano.

A forma com que os atores civis desempenham suas responsabilidades ou falham em executá-las ou coordená-las terá um significado importante no campo de batalha. A união dos esforços e a competência na execução são aspectos insignificantes, a menos que estes tenham sido articulados em conjunto e coletivamente. Se as unidades militares individualmente alcançarem seus objetivos com resultados mutuamente contraditórios, dificilmente poderemos considerar seus resultados um sucesso. A doutrina existe para propiciar uma coerência conceitual, proporcionando suporte por intermédio da padronização e coordenação

dos procedimentos de execução. Em razão das responsabilidades vividas no Afeganistão e no Iraque e a confiança na doutrina, os militares tem buscado preencher o lacuna conceitual. A primazia da política nas operações de contra-insurgência demanda uma doutrina de combate que flua desde a sua criação até a integração civil-militar.

Porém, para conduzir uma contra-insurgência de modo eficaz, o que é executado no campo de batalha, deveria fluir claramente da articulada política americana, desde o apoio à reforma política até o desenvolvimento econômico, incluindo expectativas relacionadas a nação hospedeira. Na realidade, tal clareza nem sempre existe, em consequência dos conflitos constantes entre o lado civil e o militar, bem como entre as agências civis. Antes mesmo que surjam as questões relativas aos recursos e missões, as operações de contra-insurgências podem se tornar falhas pela competição ortodoxa sobre o alcance das metas gerais, a seqüência desejada ou ainda a priorização dos esforços.

Os elementos básicos de uma estratégia de contra-insurgência demandam ainda uma infinidade de questões. Tomemos como exemplo a reforma política. Seria necessariamente sinônimo de democratização? Os cidadãos e líderes locais assumiriam esse processo? A promoção das eleições locais aumentaria

ou diminuiria a situação da unidade nacional ou de segurança? Como os Estados Unidos deveriam conciliar a fixação americana sobre os direitos civis e políticos com as necessidades econômicas e sociais que talvez sejam mais urgentes para a população local? A meta da reconstrução econômica pode ser ilusória. Quais são os princípios para guiar estes esforços? Atender as necessidades humanitárias? Avançar o processo político? Recompensar a cooperação com a nação hospedeira! Três anos de guerra no Iraque, os Estados Unidos ainda estão debatendo entre assistir ou empregar o homem iraquiano para ajudar a estabilizar as comunidades e melhorar a segurança ou em reformas econômicas e privatização, o que pode aumentar a desigualdade social, pelo menos a curto prazo. Transportar uma política americana ortodoxa, sem ser avaliada para sua aplicação em um contexto das operações de contra-insurgência pode ser problemática.

Em quase toda área de operações os esforços contra-insurgentes terão dificuldades em reconciliar idéias e valores americanos com tradição, cultura e história local, bem como definir os limites desse compromisso. Esses desafios devem ser analisados e articulados com cuidado. Por exemplo, quais são as expectativas americanas em relação às agências locais sobre direitos humanos, grau de corrupção ou cumprimento

rigoroso de regras e leis? Como o Governo americano deveria responder quando o Governo da nação hospedeira ou as instituições falharem em atender essas tarefas? A que ponto a previsão do T.E. Lawrence — qual tarefa seria melhor desempenhada pelo local em vez do estrangeiro executar por ele — deixa de ser útil?

Sem um guia sobre esses aspectos, os atores civis e militares de contra-insurgência



Departamento de Defesa

Um soldado americano ao lado de uma viatura leve proporciona segurança durante operações de contra-insurgência perto da vila de Tarmiyah, Iraque, 28 de março de 2006.

apresentaram mensagens contraditórias e trabalharam com propósitos distintos. Sem um manual um capitão do Exército pode improvisar e desempenhar corretamente sua tarefa dentro de sua área de operações, mas pode agir de forma desconexa: o conselho político ao qual se reporta, pode estar viciado pela estratégia da eleição nacional; a corrupção ou abuso que ele se negue a tolerar pode migrar para uma abordagem mais permissiva; e os incentivos econômicos que ele usa para manter estabilidade talvez possam não ser con-

cluídos pela terapia de choque do governo central. Ortodoxos na competição, nos padrões e nas prioridades, os problemas devem ser articulados, debatidos e resolvidos coletivamente pelo Governo americano antes que os atores individuais sejam forçados a tratá-los em suas áreas de responsabilidade. O propósito da unidade é um pré-requisito para a unidade de esforços.

Conhecendo as suas capacidades. Depois de definir claramente o conceito da estratégia de contra-insurgência, os Estados Unidos podem avaliar se possuem a experiência e a capacidade necessária para implementar essa estratégia. A avaliação da capacidade de contra-insurgência pode desvendar uma série de deficiências. Algumas ocultas desde 1990, quando o Governo dos Estados Unidos direcionou suas atividades para a reconstrução de uma nação como em uma operação de paz: processo de assistência econômica burocrática; poucas unidades de assuntos civis e tradutores; capacidades de segurança insuficiente ou inexistente; particularmente aquelas funções de integração entre a polícia e o poder militar. Outras limitações de contra-insurgência consistem em antigos limites ou outros ainda mais refinados. Por exemplo, no conflito contra o Iraque ficou evidente a necessidade de se desenvolver uma capacidade ministerial que



O Presidente George W. Bush se dirige à mídia no Pentágono em 13 de dezembro depois de reunir-se com oficiais superiores do Departamento de Defesa.

supervisionasse os serviços militares, policiais e de inteligência no início das operações de contra-insurgência. A nação hospedeira deve também possuir capacidade financeira e econômica. Quais agências americanas possuem a responsabilidade e a capacidade dessas funções centralizadas?

Formando a equipe correta. Uma equipe de pessoal bem preparado permanece no limite quando é feito um exame da capacidade do Governo. A contra-insurgência requer indivíduos com sensibilidade político-militar híbrida, capacidade de pensar e agir através de rótulos e compartimentalizações, uma mente simples e foco enfático na legitimidade da nação hospedeira em combinação com a improvisação e o comportamento orientado para os resultados. Por intermédio do treinamento e da experiência, as Forças Armadas aprenderam ou mesmo passaram a praticar muitos papéis e tarefas realizadas por civis como, por exemplo, conduzir negociações, facilitar atividades políticas ou administrar as municipalidades, enquanto muitos civis vêem esses aspectos militares de contra-insurgência como sendo algo totalmente diferente. Diferenças culturais entre os oficiais e civis do Governo americano impedem a comunicação, dificultando a unificação dos esforços. Algumas autoridades



Departamento de Defesa

Um sargento norte-americano conversa com uma família iraquiana a respeito das atividades insurgentes em Bagdá, Iraque, 1º de março de 2006.

de utilização de verbas deveriam ser relaxados no contexto do conflito? Esta é uma questão diferente da prevenção das fraudes e abusos pela corporação privada, fato que se mostrou problemático no Iraque.

A menos que os atores de contra-insurgências, civis e militares, possam responder rapidamente às necessidades locais, eles irão se sentir dispensáveis. Considere o recente episódio do Hezbollah e a provisão de apoio em pequena escala que seguiu o cessar fogo no Líbano.

do Departamento de Estado não concordam totalmente com o termo “contra-insurgência” para descrever seus esforços no Iraque e em outras áreas. Em 1962, o Departamento de Estado abraçou totalmente a responsabilidade de colaborar na coordenação de contra-insurgências e nas atividades de defesa interna bem como de política externa. Não há dúvida quanto à necessidade de familiarização e apreciação de todos os elementos da Força Nacional. O sistema americano de controle de pessoal nos setores de educação e de treinamento, relacionado a promoções e a movimentação, deve fazer mais para ambientar os civis com a cultura militar por meio de operações de integração do pessoal civil e militar para o desenvolvimento profissional das atividades relacionadas com as operações de contra-insurgência.

Um aspecto adicional a respeito do aprimoramento do pessoal consiste em manter o foco no conhecimento necessário para que possam agir eficazmente. Existe uma tensão entre a autonomia e a flexibilidade para que as operações se descentralizem eficazmente, bem como se responsabilizem para proporcionar os recursos adequados ao local. Os requerimentos americanos em relação aos contratos de pequena escala, assistência, compensação e outros tipos

As suspeitas do Congresso em relação ao programa de verbas de resposta para a emergência, sugerem questões ainda não resolvidas e uma falta de entendimento dos requisitos de contra-insurgências. Os procedimentos delicados, ainda que bem intencionados, podem ser inconsistentes com a confiança e a flexibilidade dos requisitos de contra-insurgências, exigidos pelo Governo americano na linha de combate em terra.

Alinhando responsabilidade com capacidade. A capacidade das operações de contra-insurgência também deveria ser considerada em larga escala. Qual é a vantagem americana em relação a outros atores como, por exemplo: empresas do setor privado, as ONGs, os estados aliados e as agências internacionais? Claramente, existe uma diferença, entre a divisão ideal do trabalho e a parceria atual que provavelmente ocorre em uma operação de contra-insurgência. Na verdade, essa realidade freqüentemente alerta o comandante militar para recorrer, em algum nível, às Nações Unidas ou ao envolvimento multinacional na intervenção. Até mesmo, enquanto se desenvolvem planos de contingência para agir sem parceiros, a estratégia nacional americana deveria reconhecer e planejar um esforço combinado ideal.

No planejamento do Governo americano, as agências devem confrontar a diferença entre a responsabilidade nominal e a habilidade de executar. Para o militar pouco importa que o Departamento de Justiça seja o mais indicado para uma tarefa particular, se raramente ele será o responsável por levar a tarefa adiante. Conseguir maior clareza é vital, não apenas sobre as questões e tarefas das próprias agências americanas, mas sobre como e em que cronograma elas lograrão suas metas. Essa avaliação poderia incluir não apenas os recursos, experiência e autoridades legais, mas também uma avaliação realística da disponibilidade de pessoal, devidamente preparado para agir em um ambiente de contra-insurgências com elevado de risco de segurança.

A questão subjacente consiste em definir se as forças militares devem ser preparadas para todas as tarefas de contra-insurgências ou se os atores civis podem tornar-se parceiros eficientes em um ambiente de conflito de baixa intensidade. Existem poucos incentivos políticos para atender a esse questionamento, sendo assim o mesmo permanece sem resolução. Se a capacidade civil puder ser efetivamente trabalhada, faz sentido ampliar as capacidades do setor em que o conhecimento substantivo e a autoridade burocrática já esta instalada. O Governo deveria como um todo não querer o redirecionamento de seus recursos para capacitar os atores ideais ou agências para que possam desempenhar suas responsabilidades e melhor designar responsabilidades por essas tarefas. Mesmo assim, a progressiva militarização das operações de contra-insurgência pela Política Externa americana, geralmente, ainda menospreza as probabilidades de sucesso em qualquer área. Somente quando o Governo americano deparar-se diretamente com as implicações, ele tomará uma decisão de ampliar sua capacidade civil.

Mesmo que se faça um planejamento político militar, a crença do Governo americano há décadas, permanece na teoria e não na prática. A criação de um Ministério do Departamento do Estado para a Coordenação da Reconstrução e Estabilização gera expectativas de uma sede para o planejamento das operações de contra-insurgência e também para todas as demais atividades. A prova disso recai no processo de

tomada da decisão e na alocação de recursos. A transferência do planejamento de \$100 milhões de dólares do Departamento de Defesa para o Ministério do Departamento do Estado, responsável pela Coordenação da Reconstrução e da Estabilização constitui um sintoma do problema e não uma solução definitiva para o mesmo. A situação atual do Departamento de Defesa pode ser vista como positiva apenas se ela não tiver que ser repetida, uma vez que o Fundo estará sempre disponível para o Ministério do Departamento do Estado, responsável pela Coordenação da Reconstrução e da Estabilização. A frente da capacidade civil, as ações militares de suporte a missão, não serve a ninguém.

Linhas de autoridade. A unidade de comando

... para conduzir uma contra-insurgência de modo eficaz, o que é executado no campo de batalha, deveria fluir claramente da articulada política americana, desde o apoio à reforma política até o desenvolvimento econômico, incluindo expectativas relacionadas a nação hospedeira.

é um conceito sagrado e prático dentro das Forças Armadas. A primazia dos políticos por meio da contra-insurgência, entretanto, sugere uma falha potencial na concepção de civis e militares no âmbito de suas atribuições. A incerteza dos acordos *ad hoc*, estabelecida entre o Embaixador americano e o Comandante da Força, tanto na autoridade civil como no nível operacional, deixa muito a desejar. O requisito implícito de submeter o comando militar à autoridade civil, até mesmo quanto a responsabilidade operacional, consiste em um desafio para o que se espera dos militares e civis e, francamente, no que se refere a todas as habilidades dos civis. Ao mesmo tempo, o modelo administrador colonial inglês do oficial militar realizando os esforços civis dentro de uma estratégia holística parece ser um ícone do passado.

Sem ter uma resposta fácil para a unidade de comando, os políticos defendem a união das forças — uma idéia mais efetiva na teoria do que na prática. O uso do símbolo do aperto de mãos — simbolizando o acordo entre líderes de diversas posições — foi bem-sucedido sempre que os oficiais militares americanos tiveram a visão e a estamina para a execução. Esses enfrentamentos pessoais intensos oferecem uma alternativa para o comando hierárquico padrão ou para uma forma sem coordenação eficiente. Mas, o aperto de mãos talvez seja mais eficiente entre estrangeiros e nem tanto entre agências e, mesmo assim, depende muito da personalidade. Isso minimiza a importância do desenvolvimento de uma pessoa

O novo manual de campanha das operações de contra-insurgência é um marco de mudança: o manual articula uma abordagem moderna de contra-insurgência ao mesmo tempo em que reafirma as dificuldades de contra-insurgência e decididamente com a presença de princípios além de intuitivos.

híbrida, o profissional do Governo familiarizado com os componentes militares e civis das operações de contra-insurgência e como as peças devem trabalhar juntas, para apoiar a nação hospedeira e a estratégia contra insurgentes. Atualmente, o quadro de tais profissionais ampliou as possibilidades para se alcançar o esforço unificado e pode, eventualmente, permitir a discussão sobre a unidade de comando.

Próximos passos. Uma revisão da doutrina militar é fundamental e consiste apenas em mais uma ação rumo a uma estratégia eficiente de contra-insurgência. Com o objetivo de aumentar ao máximo o sucesso americano, a doutrina militar deveria fluir entre os conceitos de operações político-militares. Isto poderia viabilizar uma melhor utilização das capacidades, planos e sinergia apropriada entre militares, civis e policiais. A unidade conceitual deveria preceder a unificação dos esforços.

É encorajador que o Departamento de Defesa esteja envolvido em uma proposta de maior comunicação entre as agências para desenvolver uma proposta de contra-insurgência. O primeiro encontro aconteceu em setembro de 2006, cuja principal meta foi produzir um esquema delineando a Diretiva Presidencial sobre a Segurança Nacional as funções e missões das agências bem como as barreiras a serem encontradas. Com certeza será produtivo juntar os atores governamentais responsáveis pelos vários aspectos de contra-insurgência para codificar seus princípios e capacidades operacionais. Infelizmente, depois de muitos anos de esforço no Afeganistão e no Iraque, as agências americanas ainda estão debatendo sobre a política econômica, o relacionamento entre reforma política e de segurança e o renascimento dos esforços civis e militares. Isto limita a importância da definição de uma estratégia unificada.

O desafio presente nos esforços entre as agências do governo americano é que o processo tende a repetir suas fraquezas anteriores e compartimentalizações ao enfrentar os problemas. Além disso, o processo entre as agências demanda acordos nominais evitando as questões centrais e as decisões mais difíceis. A diretiva presidencial de 1994 sobre operações de paz segue o mesmo padrão e não existe razão para acreditar que as operações de contra-insurgência sejam diferentes.

Seria benéfico criar um grupo externo — uma comissão especial ou um painel de consultas — para trazer uma abordagem dinâmica, objetiva e inovadora ao tópico. Esta comissão poderia envolver agências governamentais, mas essas manteriam sua autonomia na formulação de uma estratégia integrada. Particularmente, é importante que devido a política de guerra do Iraque, a comissão possa ser bipartidária em sua composição. Atualmente, está fora de moda e talvez seja temerário solicitar os esforços bipartidários. Mas a contra-insurgência é um desafio para o Governo americano no futuro e não um problema exclusivo da administração atual. Falta consenso em uma diretiva presidencial e o apoio necessário para sustentação a longo prazo. Considerando o caráter duradouro da estratégia nacional de



Departamento de Defesa

Fuzileiros navais discutem a próxima linha de ação na busca de esconderijos de armas em Baghdaddi, Iraque, 1º de março de 2006.

contra-insurgência é fundamental que aconteça a criação de uma abordagem bi-partidária e unificada para a nação.

Considerações Finais

O novo manual de campanha das operações de contra-insurgência é um marco de mudança: o manual articula uma abordagem moderna de contra-insurgência ao mesmo tempo em que reafirma as dificuldades de contra-insurgência e decididamente com a presença de princípios além de intuitivos. Porém seria um erro assumir que o novo manual define claramente como os Estados Unidos devem proceder em uma guerra a longo prazo ou como enfrentar os combates menores de contra-insurgências nesta guerra.

Aqueles que possuem maior potência de força devem proceder com cautela em qualquer enfrentamento em que exista a possibilidade de vencer ou neutralizar uma população civil ambivalente. Estando satisfeito ou não, as Forças Armadas dos Estados Unidos são respeitadas pela sua forma de combate. Ambos, os militares e outros setores públicos de apoio ao combate,

evitam considerar a questão de assumir tolerância ao risco. Mesmo estando em um contexto de combate contra insurgentes, a maior limitação dos Estados Unidos é não estar preparado para assumir riscos. Esse é um grande desafio para o corpo político assim como para o militar, apesar de que somente esse último poderia argumentar em favor da mudança nesta área.

O militar deve primeiro observar as autoridades civis quando for analisar os aspectos não militares das operações de contra-insurgência. O governo dos Estados Unidos como um todo deve alinhar-se às demandas de contra-insurgências. Com frequência citamos a falta de interação entre a cooperação entre agências e a capacidade civil no Iraque. E a maior falha é conceitual. É difícil codificar processos ou construir uma capacidade na falta de um contexto de doutrina universal. Até mesmo a doutrina militar é desafiada “ad hoc” quando se desconhece os planos, os princípios e os requisitos do governo. A criação de um conceito comum sobre as operações de contra-insurgência e os requisitos necessários para aniquilar o conflito permanece um desafio para a nação. **MR**